
الأمر - المشورة : في سبيل البحث عن التأصيل في نظريات التنظيم

بشير الخضرا*
الجامعة الاردنية

ABSTRACT

The main thesis of this paper is that the meanings attached to the concept "Line - staff" in Arabic works are vague and confusing. This derived from the classical writings in English which included some vagueness and confusion. The major mistake in equating "Line - staff" with command-advice, thereby the distinction between line and staff, is whether the person uses authority or gives advice. The paper demonstrates that this distinction is not valid. Instead, the paper adopts the criterion of dividing the functions of the organization into direct functions and indirect functions; the former relate to those functions which achieve the main goals directly, and the latter help achieving the main goals indirectly. As a result of applying this distinction, certain suggestions are offered to modify our thinking about "Line - staff", and some conclusions are indicated.

ملخص

ان الفكرة الأساسية التي يحاول هذا البحث ابرازها هي أن المعاني المرتبطة بفكرة «الأمر - المشورة» في اللغة العربية غامضة ومربكة وغير عملية. ويلاحظ أن أصل الخلط موجود في الكتابات الأصلية في اللغة الانجليزية التي تناولت فكرة «Line - staff». وقد زاد هذا الغموض عندما ترجم الكتاب العرب كلمة «Line» بالأمر وكلمة «staff» بالمشورة. ويكمن الخطأ هنا في اعتبار أن الفرق الأساسي بين شقي الثنائية هو فيما إذا كان الشخص يستعمل السلطة أو يعطي مشورة. وقد أظهرت الدراسة أن هذا التمييز غير صحيح، فمن المعروف أن معظم الوظائف التي تندرج تحت «staff» تمارس اشكالا مختلفة من السلطة. ولذلك تتبنى الدراسة معيار الوظائف المباشرة والوظائف غير المباشرة للتمييز بين أنواع الوظائف، وحسب هذا التمييز تقسم وظائف المنظمة الى الوظائف المباشرة، وهي التي تحقق الهدف أو الأهداف بشكل مباشر، والوظائف غير المباشرة، وهي التي تساعد على تحقيق الاهداف بشكل غير مباشر. ونتيجة لهذا التحليل تقدم الدراسة اطارا جديدا للتفكير حول «الأمر - المشورة» وتخلص الى بعض المقترحات والاستنتاجات التي تعدل تفكيرنا حول الموضوع.

* استاذ مساعد في قسم الادارة العامة بكلية الاقتصاد - دكتوراه في الادارة العامة عام ١٩٧٢، جامعة نيويورك الباني، الولايات المتحدة.

١ - مقدمة:

في الفكر الاداري كثير من الثنائيات الشائعة والمألوفة التي يستعملها الكتاب والمدرسون والممارسون بشكل مكرر يوحي بسهولة فهمها وقدرتها على توضيح اوضاع تنظيمية معينة. ولكن سرعان ما تتكشف للمرء الصعوبة الحقيقية عندما يبدأ بتحديد المعاني تحديدا اجرائيا لغرض تصنيف الانشطة أو الادارات أو المنظمات في أحد طرفي الثنائية. ومن هذه الثنائيات ثنائيات المركزية - اللامركزية، السياسة - الادارة، التخطيط - التنفيذ، والأمر - المشورة. وربما تكون ثنائية الأمر - المشورة أكثر هذه الثنائيات اختلاطا وصعوبة في التحديد. وفي هذا المجال يقول الكاتبان هارولد كونتز وسيريل أودونيل: «ولعله ما من حقل اداري آخر يسبب لدى التطبيق أكثر مما يسببه هذا الحقل من صعوبات واحتكاك وضياح للوقت والفعالية»^(١). ولا يعني هذا بالضرورة أن الفكرة غير جديرة بالدراسة، فهي من الأفكار كثيرة الاستعمال لدارسي الادارة والممارسين والمنظمين على حد سواء. كما أن لها مضامين ونتائج هامة بالنسبة للدراسة والممارسة، وخاصة بالنسبة لمحلل التنظيم الاداري. والحقيقة أن الاختلاط في فهم فكرة الأمر - المشورة قائم بالنسبة لكتيب العربية والانجليزية، وقد زادت مشاكل الترجمة من الاختلاط والتعقيد في الكتابات العربية. وربما يقول قائل أن هذه الفكرة هي فكرة قديمة تقليدية تناولها كثيرون من الكتاب ولا داعي للمزيد من دراستها. وردا على ذلك نقول أنه بالرغم من تناول معظم كتاب الادارة لهذه الفكرة، فإن تناولها في معظم الأحيان قد بنى على الخطأ الأصلي في مفهومها، ومعظم الكتاب لم يناقشوا مدى التناقض في عناصر طرح الفكرة وفي مدى ملائمتها لواقع المنظمات بالشكل الذي تطرح فيه تلك الفكرة. كذلك، فهي لا تزال احدى القضايا الأساسية في التنظيم كعملية وهيكل. ولذلك فهي فكرة قديمة جديدة وجديرة بالدراسة.

ولمزيد من التوضيح نود أن نشير الى حقيقة هامة هي أن ظهور هذه الفكرة في اللغة العربية هو نتيجة لترجمة الفكرة المعروفة باللغة الانجليزية بالاصطلاح (Line-Staff) حيث ترجمت معظم المراجع العربية كلمة «Line» بـ «الأمر» وكلمة «Staff» بالمشورة. والحقيقة أن هذه الترجمة غير دقيقة ولا تدل على المعنى الفعلي للفكرة، كما أن أصل استعمالها في اللغة الانجليزية اتسم بالغموض وعدم التحديد. وهذا أدى الى اضافة غموض الى غموض: غموض في الاستعمال الأصلي. للاصطلاح باللغة الانجليزية، وغموض آخر نتج عن ترجمة الاصطلاح بكلمة الأمر - المشورة، وبشكل خاص، بترجمة كلمة «staff» بكلمة «مشورة»، مع أن كلمة «staff» قد تعني أشياء أخرى اوسع من كلمة «مشورة» منها المعونة أو العون أو الدعم أو المساعدة أو الخدمة المشتركة، وأي من اشتقاقات هذه الكلمات.

ان أيا من هذه المصطلحات هو أقل ارباكا من فكرة «المشورة» عندما تستعمل بديلة لكلمة «ستاف» وبناء على هذا التعقيد الحاصل، فأننا سوف نضطر احيانا لاستعمال الكلمة الانجليزية أو الاصطلاح الانجليزي بلفظ عربي كأن نقول «لاين» أو «ستاف» أو نكررها بالأحرف الانجليزية عندما نعلم أن الكاتب قصد هذين الاصطلاحين، وذلك لكي لا نشوه افكار الكاتب أو نعطيها المدلول الشائع الذي هو خطأ. فليس من المناسب أن نترجم كلمة «ستاف» بكلمة «مشورة» اذا كان معنى «ستاف» أوسع وأعم من مشورة، خاصة بالنسبة للمراجع باللغة الانجليزية، لأن جزءا كبيرا من المشكلة ناتج عن الترجمة غير الدقيقة.

وسوف يتناول هذا البحث مراجعة الاصطلاحات والمعاني المختلفة المرتبطة بهذه الثنائية، وما يقوله

١. هارولد كونتز وسيريل أودونيل، مبادئ الادارة: تحليل للوظائف والمهام الادارية، ترجمة بشير العريضي ومحمود فتحي عمر، وسيشار لهذا المرجع عند وروده بـ: هارولد كونتز، مبادئ الادارة. انظر أيضاً المرجع الأصلي:

Harold Koontz and Cyril O'Donnel, Essentials of Management, McGraw-Hill, New York, 1974, p. 170.

This reference will be referred to as: H. Koontz, Essentials.

الكتاب عنها في اللغة الانجليزية واللغة العربية، وتبيان أسباب الاختلاف، وتحديد المعاني والمصطلحات المناسبة، وأخيراً، وضع اطار مناسب للتفكير في هذه الثنائية مع اظهار مضامين ذلك بالنسبة للتنظيم الاداري. وستكون مهمتنا الرئيسية اظهار أن اطار «الأمر - المشورة» يتضمن درجة كبيرة من الاختلاط، وهو غير صالح للتعبير عن تصنيف أنشطة المنظمة، وأن الاطار الذي نختاره ونقترحه في النهاية هو أفضل لتصوير طبيعة أنشطة المنظمة.

٢ - أصول الفكرة في اللغة الانجليزية:

ان الادب الاداري في اللغتين العربية والانجليزية يحوي العديد من الاصطلاحات التي تستعمل كمرادفة لفكرة (لاين - ستاف) كبديل قريب أو مكمل لها. من هذه الاصطلاحات: الأنشطة المباشرة - الأنشطة غير المباشرة، الأنشطة الأساسية - الأنشطة التكميلية، الأنشطة المركزية - الأنشطة الثانوية، الوظائف التنفيذية - الوظائف الاستشارية، الجهاز التنفيذي - أركان الإدارة.. الخ. وبما أن المشكلة الناجمة عن تفسير معنى «ستاف» هي أكبر من المشكلة الناجمة عن تفسير «لاين»، فإننا نود أن نلخص الاصطلاحات المختلفة التي يستعملها الكتاب لتدل على «ستاف»، وإهمها: مشورة، أنشطة تكميلية، أنشطة مساعدة، أنشطة ثانوية، أركان الإدارة، أنشطة غير مباشرة، وأنشطة متخصصة أو فنية.

هذا بالنسبة للاصطلاحات والألفاظ، أما بالنسبة للأفكار والمعاني فسنعرض لها في الفقرات التالية. من أول الذين كتبوا عن الفكرة في اللغة الانجليزية جيمس موني في الكتاب الذي ألفه أصلاً مع الان رايلي. ويمكن أن نقسم ما قاله موني بهذا الشأن الى جانبين: أولاً: أصل نشوء الفكرة، وثانياً: تعريف الفكرة كمبدأ من مبادئ التنظيم.

فبالنسبة لأصل نشوء الفكرة يقول جيمس موني انها نشأت أصلاً في تنظيم الجيوش كوسيلة لاشباع حاجة القائد العام إلى المعونة اللازمة لأداء مهام عمله. وكانت أصلاً تستعمل بالمعنى الجمعي لتدل على كل أولئك الذين يتصلون مباشرة بقائد الجيش بغض النظر عن طبيعة عملهم، ويشمل ذلك كل الضباط الكبار والمعاونين المباشرين للقائد^(١). ثم تطورت الفكرة لتأخذ معنى جديداً يسميه موني «المعنى الحديث»، ويعرفه كما يلي:

«ان فكرة معاون العام general staff بالمعنى الحديث تعني مجموعة خدمات معونة Staff services منظمة تنظيمياً كاملاً تختص بتقديم المعلومات والنصح والتنسيق والإشراف، بما في ذلك كل مهمة عامة general function تتعلق بتلك الخدمات، وتكون جميعها منسقة تحت إمرة رئيس واحد هو كبير معاونين Chief of Staff»^(٢).

ونلاحظ أنه سواء بالنسبة للمعنى الأصلي أو المعنى الأحدث نسبياً، لم يقتصر معنى staff على مجرد المشورة. وفي الحقيقة أن موني يذهب الى أبعد من ذلك حيث يشير إلى الدرجة الكبيرة من السلطة التي يمارسها كبير معاونين، حيث يقول: «ان كبير معاونين، بصفته منسقاً لكافة الخطط، يمارس وظيفة تمثل سلطة أمر حقيقية real line authority»^(٣).

ويعتبر موني أن أهم ما قدمه التنظيم العسكري لفكره التنظيم في مجال ال (ستاف) هو التأكيد على كونها فكرة تنظيمية متكاملة تتكون من عدة أقسام أو وحدات. ومن هنا يتضح أن مفهوم (ستاف) هو أعم

James D. Mooney, The Principles of Organization, revised ed., Harper & Row, New York.
1954 (1939) p. 37. This reference will be referred to as: J.D. Monney, The Principles.

٣. المصدر السابق، ص ١٤٥.

٤. المصدر السابق، ص ١٤٩.

بكثير من مجرد تقديم المشورة^(٥)

أما بالنسبة لفكرة (ستاف) كمبدأ من مبادئ التنظيم فقد تحدث موني عنها كواحد من المبادئ الأربعة التي اعتبرها المبادئ الرئيسية للتنظيم. وهذه المبادئ هي: المبدأ التنسيقي، والمبدأ التدريجي، والمبدأ الوظيفي، ومبدأ المعونة أو ما يسميه في الواقع بـ «مرحلة المعونة في مبدأ الوظيفية». أو بالنص الانجليزي: «The staff phase of functionalism».

فالمعونة (ستاف) عند موني هي جانب أو مرحلة من المراحل الوظيفية التي هي التمييز الوظيفي بين أنواع الواجبات^(٦). وبالرغم من أن موني لا يعطي تعريفا واضحا محددا لفكرة «ستاف» إلا أنه يميزها عن «لاين» باعتبار أن وظيفة ال «لاين» هي الأمر ووظيفة ال «ستاف» هي تقديم المشورة (advice or council)، ويصف ال «ستاف» بأنها عبارة عن خدمة مساعدة^(٧). «purely auxiliary service» ونلاحظ أن هذا التحديد يتعارض مع طبيعة عمل (ستاف) كما أوردها موني نفسه في وصف وظيفة كبير المعاونين أو رئيس الأركان، كما أشرنا إلى ذلك قبل قليل. وهذا يدل على أن تحديد الفرق بين جانبي الثنائية على أساس التمييز بين إعطاء الأوامر وتقديم المشورة ليس دقيقا تماما حتى بمفهوم موني نفسه. ولكن لا بد من الإدراك أن موني كتب في الثلاثينات والأربعينات ومنذ ذلك الوقت تطورت المنظمات والعلاقات التنظيمية تطورا كبيرا، ولا بد من أن نتوقع أن تتطور الأفكار التي تساعدنا على فهم المنظمات وتحليلها.

وبالرغم من ذلك التطور العظيم، فقد سار كثيرون على نهج موني في تحديد معنى فكرة (ستاف). من الأمثلة على ذلك ما يقوله الكاتبان هارولد كونتز وسيريل أودونيل بهذا الصدد. فهما يعتبران أن فكرة «لاين - ستاف» هي علاقات سلطة. ففي وظائف «لاين» نجد رئيسا له سلطة على رؤوس حسب المبدأ التدريجي أو الهرمي. ويعبر الكاتبان عن هذا المبدأ كما يلي: «كلما كان خط السلطة من أعلى مركزا واضحا للسلطة إلى أدنى، كان اتخاذ القرارات والاتصالات في المشروع أكثر فعالية ومسؤولية». أما وظائف «ستاف» فهي استشارية وتهتم بالبحث والتحقيق وتقديم النصح لمديري ال (لاين) وهي بذلك لا تستطيع التأثير على قرارات ال «لاين»^(٨). وعلى ضوء هذا التحديد يرفض كونتز وأودونيل التعريفات الأخرى للفكرة. فهما يرفضان اعتبار أن الفرق بين «لاين» و «ستاف» هو الفرق بين التفكير والعمل أو الفرق بين التخطيط والتنفيذ، كما يرفضان الفكرة التي تقول أن وظائف (لاين) هي الوظائف أو الأنشطة التي لها مسؤولية مباشرة في انجاز أهداف المشروع وأن وظائف (ستاف) هي تلك التي تساعد وظائف ال (لاين) على العمل بأكبر فعالية.

ويلاحظ على هارولد كونتز وسيريل أودونيل انهما يساويان بين قضية تنظيم السلطة في الهيكل التنظيمي وقضية (لاين - ستاف) لدرجة جعلتهما يخصصان مقدار نصف الفصل الذي يحمل عنوان (لاين - ستاف) لموضوع «السلطة الوظيفية»، بينما يجب أن يكون هذا جزءا من موضوع تنظيم السلطة في الهيكل التنظيمي الذي يغطيه جزئيا الفصل الرابع عشر. إضافة إلى ذلك، أن الحديث عن السلطة الوظيفية في إطار شرح فكرة (لاين - ستاف) قد يوحي بأن السلطة الوظيفية متعلقة فقط بإدارات المعونة أو المشورة المسماة (ستاف) مع أنها يمكن أن تمارس من قبل أية إدارة رئيسية على موظفي إدارات أخرى، سواء كانت الإدارة الرئيسية إدارة مباشرة (لاين) أو إدارة غير مباشرة (ستاف). وهذا ما يقر به

٥. للاطلاع على اصول فكرة «المعونة» في المؤسسات العسكرية وتطبيقاتها المختلفة انظر المصدر التالي، وهو مصدر موسع ومفيد في هذا المجال:

Ernest Dale and Lyndall F. Urwick, *Staff in Organization*, McGraw-Hill, New York, 1960.

J.D. Monney. *The Principles*, p. 25.

J. D. Monney, *the Principle*, pp 34 - ٣

H. Koonts, *Essentials*, p. 171.

٦.

٧.

٨.

الكاتبان نفساهما^(٩). وسوف نفصل هذه النقطة في آخر البحث.

من المحديدات المشابهة لتحديد موني وتحديد كونترز واودونيل لفكرة (لاين ستاف) ما قدمه مارسال ديموك وجلاديس ديموك، حيث يعتبران ان (لاين) بشكل عام تدل على التنفيذ والسلطة والتدرج الهرمي بينما تدل (ستاف) على المشورة والعلاقات الافقية (Collateral) والتأثير والاهتمام بالبحث والافكار وتسهيل عمل ال (لاين). ومن الناحية النظرية على الاقل، ليس لدى الشخص الذي يقوم بعمل (ستاف) سلطة للقرار أو التنفيذ الا من خلال رئيس تنفيذي (لاين) على مستوى مناسب. ومع ذلك فان الكاتبين ديموك وديموك يدركان ان هذه نظرة مبسطة أكثر من اللازم وان من الصعب تقسيم الاعمال أو الادارات على هذا الاساس وأن الاعمال هي غالبا مزيج من النوعين، خاصة عندما يتطور عمل المعونة من وظيفة فردية مختصة بتقديم النصح أو المساعدة الى وحدة ادارية متكاملة. وفي هذه الحال يندر ان يصبح من المناسب أن نصف وظيفة ال (ستاف) بانها مجرد تقديم المشورة أو التفكير أو تقديم المعلومات أو اقتراح الخطط. عندئذ يكون للوحدات المسماة (ستاف) أن تخوض خضم العمل والتنفيذ وان تصدر اوامر مباشرة لاشخاص يعتبرون في خط الامر^(١٠).

وبالرغم من غلبة الاتجاه الذي يعتبر ان ال (ستاف) هي للمشورة^(١١) فلا بد من التأكيد على ان معظم من كتب عن فكرة (لاين - ستاف) باللغة الانجليزية يدرك أن التمييز بين الفكرتين على أساس (الامر - المشورة) ليس دقيقا، ويسرد الكتاب حالات استثناء كثيرة نكتشف منها أن الاستثناء أعم من القاعدة. مثلا، يتحدث ليونارد وايت عن نشوء ادارة «الخدمات المساعدة» مشيرا الى أنه لا يوجد اتفاق على الاصطلاح الصحيح لهذه المجموعة من الاجهزة الادارية، وبالرغم من ذلك فهو يحذر من استعمال كلمة (staff) لهذه المجموعة ويعتبر مثل هذه التسمية خطأ وخطأ^(١٢). أما ألبرت ليبوسكي فيشير الى أنه ليس من السهل تقسيم الأنشطة الى (لاين) و (ستاف)، كما أن المختصين لا يتفقون على تعريف الفكرتين، ويؤكد ليبوسكي على أن أي موظف فرد أو وحدة ادارية او نشاط اداري قد يمارس مهمات (لاين) ومهمات (ستاف) بنفس الوقت^(١٣).

أما جوزف ليتزر فقد أشار الى أن النظريات الشائعة حول مفهوم ال (ستاف) غير ملائمة لتفسير طبيعة ال (ستاف) وتتناقض مع كثير من الممارسات الفعلية (للمستاف). ويتابع ليتزر فيقول ان التعريفات الشائعة للفكرة تحددها بمهمات المساعدة والمشورة والنصح لمديري التنفيذ (لاين)، وتفترض انها لا تمارس سلطة مباشرة على أي جزء من المنظمة إلا على المرؤوسين المباشرين لمدير وحده (ستاف) ويناقض ليتزر هذه الفكرة ويعتبر أن موظفي (ستاف) يمارسون قدرا كبيرا من التأثير والنفوذ مما يجعل غياب الاعتراف الرسمي بهذا النفوذ غير مهم على الاطلاق. وفي حالات نموذجية كثيرة يجد مديرو (اللاين) انفسهم في وضع متلقي الأوامر من مديري (ستاف). ولذلك يدعو ليتزر الى تطوير نظرية جديدة

٩. المصدر السابق، ص ١٧٥-١٢٨، ١٩٦ - ٢١٨.

١٠. Marshal E. Dimock and Gladys Ogden Dimock, Public Administration, 3d. ed., Holt, Rinehart, and Winston, Inc., New York, 1966, pp: 186, 273-278. This reference will be referred to as: M.E. Dimock, Public Administration.

١١. من الأمثلة على غلبة هذا الاتجاه، انظر :

Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, Organization and Management: A Systems Approach, McGraw-Hill, Inc., New York, 1974, pp. 213-217;

Morris E. Hurlley, Elements of Business Administration Prentic - Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1953, p.

346.

P.T. Livingston, The Engineering of Organization and Management, McGraw-Hill, New York, 1949, p. 80.

Leonard White, «Some General Aspects of Organization» in Albert Lepawsky, Administration; The Art and Science of Organization and Management, Alfred A. Knopf, 1952, p. 297.

Albert Lepawsky, 'staff and Line Organization', in Albert Lepawsky, Ibid., p. 289.

١٣

حول (ستاف)، مؤكداً أنه مهما كانت تفاصيل النظرية المقترحة، فإنها سوف تتوقف عن النظر الى وحدات (ستاف) على أنها ذات أهمية ثانوية، أو أن سبب وجودها الرئيسي هو خدمة (اللاين)^(١١).

ومن أشد ما قيل لدحض فكرة استعمال السلطة كمعيار للتمييز بين الفكرتين ما قاله اوجلين ستال (O.Glen Stahl)، فبعد ان يلاحظ ستال أن النظرية التقليدية تعتبر ان ال (لاين) للامر وان (ستاف) للنصح والمشورة، يشير الى انه من الناحية العملية فان موظفي (ستاف) كثيراً ما يمارسون الامر وليس من الصحيح ان نعتبر أن اعمال (ستاف) تكون ثانوية بالنسبة (لاين). ومع ذلك، يقول ستال، فان كثيراً من المنظمات تحتفظ بكتب قواعدا بأسطورة التمييز على اساس الامر - المشورة ولا تعترف تلك المنظمات بالممارسات الفعلية. وان سبب استمرار هذه الاسطورة هو فقط تدعيم النظرية التقليدية التي تؤكد على وحدة الامر^(١٢).

اما فيلكس نيجرو ولويد نيجرو فيؤيدان ستال في رفض اسطورة الامر المشورة كمعيار للتمييز بين لاين وستاف، ويؤكدان، بغض النظر عن اختلاف التعاريف، ان الكثير من الموظفين الذين يوصفون بوصف (ستاف) يصدرن اوامر، واذا لم يمارسوا هذا الحق يكونون فاشلين في اعمالهم. ويعتبر نيجرو ونيجرو أن ما يقوله نقاد النظرية التقليدية بخصوص ال (ستاف) وال (لاين) لا يمكن دحضه^(١٣).

ومن الذين عارضوا بشده فكرة اعتبار معيار السلطة هو المقياس في التمييز بين (لاين) و (ستاف) ففنز وشيروود، وففنر وبرستش. ففي مجال شرح الفكرة يلاحظ ففنر وبرستش ان من المقاييس المستعملة في الماضي لتمييز (لاين) عن (ستاف) معرفة فيما اذا كان الشخص يعطي اوامر ام لا، حيث اعتبر أن مهمة افراد (ستاف) هي تقديم النصح فقط. ويعترض ففنر وبرستش على ذلك بالقول ان كبير معاونين او رئيس الاركان (في الجيش) يعطي أوامر للموظفين باسم قائد الجيش، كما أن الوحدات المسماة (ستاف) تمارس سلطة على اجهزة ال (لاين)^(١٤). ويرى ففنر وبرستش ان النظرة الصحيحة للموضوع هي في اعتبار فكرة (ستاف) تحقيقاً لمبدأ التخصص الوظيفي في التنظيم، وبشكل اكثر دقة تحقيقاً لجعل الوظيفة الفكرية مؤسسية في التنظيم، أو بالتعبير الانجليزي:

«Staff work is really the institutionalization of the intellectual function»^(١٥).

وفي كتاب اخر ألفه مع فرانك شيروود يقول جون ففنر أن الفكرة التقليدية للمعونة او (ستاف) هي مساعدة المسؤول دون الاعتداء على علاقات الامر الهرمية، ولكن زيادة التخصص والتعقيد في المنظمات جعل هذه الفكرة ليست بالبساطة التي عرضتها الفكرة التقليدية، فأصبحت الفكرة اكثر غموضاً، ولذلك يضع ففنر وشيروود اطاراً للتفكير بانواع الانشطة في المنظمات على أساس التمييز بين الوظائف الموضوعية (المباشرة) والوظائف التابعة أو (غير المباشرة). فالوظائف الموضوعية (المباشرة) هي التي ترتبط بتحقيق اهداف المشروع بشكل مباشر، والوظائف التابعة أو غير المباشرة هي التي تقدم العون والتسهيل والخدمات والمشورة. وبذلك تصبح قضية من يعطي الاوامر ومن يعطي المشورة قضية ذات أهمية ثانوية. والحقيقة ان فكرة السلطة - المشورة ليست حجر الاساس في فكرة ال (ستاف)^(١٦). ومن المفارقات التي

Joseph A. Litterer, The Analysis of Organizations, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1967, pp. ١٤. 332-334.

١٥. لقد وردت ملاحظات ستال في كتاب نيجرو ونيجرو:

Felix A. Nigro and Lloyed G. Nigro, Modern Public Administration, 5th ed., Harper & Row, Publishers, New York, 1980, p. 152.

١٦. المصدر السابق، ص ١٥٩ - ١٦٠.

John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration, 4th ed., The Ronald Press Co., New York, 1960 p. 245.

١٨. المصدر السابق، ص ٢٤٣.

١٩. جون ففنر وفرانك شيروود، التنظيم الاداري، ترجمة محمد توفيق رمزي وخير الدين عبدالقوى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٩٣ - ١٩٥. وسيشار لهذا المرجع عند وروده ب: جون ففنر، التنظيم الاداري.

تؤدي الى زيادة الغموض في هذه الفكرة ان مترجمي كتاب ففنز وشيروود الى العربية قد استعملوا اصطلاح (مشورة) ليدل على كلمة (staff) بالرغم من أن المؤلفين الاصليين قد حذروا من اعتبار معيار السلطة - المشورة للتمييز بين الفكرتين ونتيجة لذلك فقد وقع هذا الكتاب المترجم في معضلة، كما وقع كثير من الكتب العربية، وذلك لان كلمة مشورة لا تنطبق في كل الحالات التي يستعمل فيها اصطلاح (staff) كما سوف يتضح في الفقرات التالية: (٢٠)

٣ - الكتابات العربية حول الموضوع .

ان الكتابات في اللغة العربية عن موضوع (لاين - ستاف) وما يرتبط به من مصطلحات تظهر اجمالا عدم التعمق في الموضوع وافتقارا الى الدقة في تحديد الأفكار وعدم اصاله في عرض الأفكار وتحديد العلاقات بينها. ومعظم الكتب التي تتحدث عن التنظيم تشير الى هذا الموضوع من زاوية السلطة بشكل رئيسي وتستعمل اصطلاح امر - مشورة مقابل اصطلاح (لاين - ستاف). وهناك اتجاه عام لدى الكتاب بتحديد صفات لوظائف «المشورة» هي في الواقع لوظائف «ستاف» التي هي أوسع وأعم من مجرد المشورة. ونتيجة لذلك يحصل لبس وغموض يبعدها عن فهم جوهر الفكرة. وسوف يتناول هذا الجزء نبذاً عن بعض نماذج ما كتب في العربية في هذا المجال.

في كتاب الاصول العلمية للادارة والتنظيم يتحدث علي عبدالمجيد عبده عن الموضوع فيقول: «ان طبيعة السلطة التنفيذية Line Authority تظهر لنا من مبدأ تدرج السلطة Scalar principle... وهي ذلك النوع من العلاقة الأمرة التي يزاول الرئيس بها Superior سيطرة مباشرة direct Command فوق المرؤوس Subordinate. ولذلك فهي علاقة متدرجة في خط أو سلسلة واحدة». ويتابع عبده شرحه فيقول: «أما السلطة الاستشارية staff فهي كذلك علاقة ولكنها استشارية advisory في طبيعتها، أي أنها ليست أمرة. ولذلك فهي ثانوية مساعدة auxiliary في طبيعتها بالنسبة للسلطة التنفيذية في المشروع» (٢١).

ونلاحظ من الفقرة السابقة ما يلي:

- أ - ان المؤلف يساوي بين اصطلاح تنفيذ - مشورة وبين الاصطلاح (Line-Staff) باللغة الانجليزية، وهو يستعمل الكلمات الانجليزية لتأكيد هذه الفكرة.
- ب - ان المؤلف بترجمته كلمة (staff) بكلمة (مشورة) قد وقع في اشكال ظاهر حيث قال «أما السلطة الاستشارية فهي كذلك علاقة ولكنها استشارية في طبيعتها»، ولم يستطع ابراز الفرق بين كلمة استشارية الأولى وكلمة استشارية الثانية الا باستعمال اللفظين الانجليزيين staff، advisory وهذا يدل على أن استعمال كلمة استشارية أو مشورة بمعنى كلمة staff غير دقيق.
- ج - أن السلطة المسماة (مشورة أو استشارية) لا تأمر، وأن الفرق بين تنفيذية (لاين) ومشورة (ستاف) هو الفرق في علاقات السلطة، كما يؤكد ذلك في مكان آخر من الكتاب (٢٢).
- د - ان هناك ترادفا في معاني الاصطلاحين التاليين: استشارية، وثانوية مساعدة في اللغة العربية، وبين staff، advisory، و auxiliary في اللغة الانجليزية. وهذا ايضا غير دقيق لأن معظم الادارات

٢٠ - من المؤلفات الكلاسيكية التي لا تعتبر السلطة معيار التمييز بين (لاين) و (ستاف).

- George R. Terrey, Principles of Management, Richard D. Irwin Inc., Homewood Ill., 1953. pp. 191-193;

- Ralph Davis, The Fundamentals of Top Management, Harper & Brother, New York, 1951, pp. 796-797;

- Paul E. Holden L.S. Fish, and H.L. Smith, Top Management Organization and Control, McGraw-Hill, New York, 1951, p. 36.

٢١ - علي عبدالمجيد عبده، الأصول العلمية للادارة والتنظيم، مطبعة التقدم، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٢٩٩. ويشار لهذا المرجع عند وروده ب: عبده، الاصول.

٢٢ - المصدر السابق، ص ٣٠٣.

المساعدة تمارس أشكالاً من السلطة الرسمية يجعل اعتبارها استشارية بالمعنى الدقيق بعيداً عن واقع الأمر.

ومن الذين عالجوا هذا الموضوع، عبدالكريم درويش وليلى تكلّا في كتابهما أصول الإدارة العامة، حيث تطرقا إلى فكرة (لاين) وفكرة (ستاف) من خلال عرضهما لأشكال التنظيم. فحسب رأي الكاتبين المذكورين أهم أشكال التنظيم ثلاثة هي^(٢٣):

Line Organization

أ - التنظيم الرأسي

Line and staff Organization

ب - التنظيم الرأسي الاستشاري

Functional Organization

ج - التنظيم الوظيفي

وكما سبق أن لاحظنا في مؤلفات أخرى يستعمل الكاتبان اصطلاح (استشاري) مقابل كلمة (staff). إضافة إلى ذلك نجد أن التمييز بين موظفي (لاين) وموظفي (ستاف) يعتمد على السلطة واتخاذ القرارات^(٢٤).

من الأمثلة الأخرى على الخلط في المصطلحات وما ينتج من تعميمات غير دقيقة ما جاء في كتاب أسس الإدارة العامة لميخائيل جميعان. فهو يعتبر أن الأجهزة الاستشارية (وهو يستعمل كلمة ستاف توضيحاً لها) تنحصر وظيفتها في البحث والتنقيب وتقديم المشورة والنصح للأجهزة التنفيذية التي تملك إصدار القرارات، وهي لا تملك صلاحية إعطاء أية أوامر، كما أنها لا تقوم بأية مسؤوليات تتعلق بالعمليات الإدارية^(٢٥). وبعد ذلك يقسم الأجهزة الاستشارية (staff) إلى ثلاثة أنواع، بنفس طريقة التقسيم التي قدمها ففنز وشيروود^(٢٦). وتقسيمات جميعان هي:

- ١ - الأجهزة الاستشارية العامة، وهي الأجهزة التي تقدم المساعدة للرئيس، وتعالج الموضوعات المتعلقة بسياسة المنظمة من المستوى العالي.
- ٢ - الأجهزة الاستشارية الفنية، وهي الأجهزة التي تقوم بنشاطات تخصصية فتمارس الإشراف على العاملين من نفس الاختصاص.
- ٣ - الأجهزة المساعدة، وهي الأجهزة التي تقدم خدماتها للدوائر الأخرى، ولا تقدم خدماتها مباشرة للمواطنين^(٢٧).

ومن أحدث ما كتب عن موضوع علاقات الأمر - المشورة ما جاء في كتاب الإدارة: الأسس والنظريات والوظائف، لفصيل فخري مرار. وأول ما يلاحظ القارئ أن فيصل مرار يشير إلى الخلط والتناقض لدى كتاب الإدارة حول الموضوع. فيقول: «وقد وقع عدد من الباحثين في التناقض القائم من قيام الوظائف الاستشارية وتداخلها في علاقات أخرى غير تلك المتعلقة بالمشورة وابتداء الرأي»^(٢٨). ولكن بالرغم من هذه الملاحظة الصحيحة، فلا يقدم المؤلف ما يزيل التناقض ويزيد الوضوح. فنجد أن الكتاب يعرض فكرتين ثنائيتين هما ثنائية الوظائف المركزية والنشاطات المساعدة، وثنائية الوظائف التنفيذية والوظائف الاستشارية.

٢٣. عبدالكريم درويش وليلى تكلّا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٤٨ - ٣٥٦.

٢٤. المصدر السابق، ص ٣٥١.

٢٥. ميخائيل جميعان، أسس الإدارة العامة، مطبعة الجميل، عمان، ١٩٦٩، ص ٥٩ - ٦٠. وسيشار لهذا المرجع عند وروده ب: جميعان، أسس الإدارة.

٢٦. جون ففنز، التنظيم الإداري، ص ٢٠٣.

٢٧. جميعان، أسس الإدارة، ص ٦٠.

٢٨. فيصل فخري مرار، الإدارة: الأسس والنظريات والوظائف، المؤلف، عمان، ١٩٨٢، ص ١١٣. وسيشار لهذا المرجع عند وروده ب: مرار، الإدارة.

ونفهم من الشرح أن الوظائف التنفيذية هي في الواقع نفس الوظائف الرئيسية أو التي تتعلق باستعمال السلطة الرئاسية، كما نفهم أن الوظائف الاستشارية هي التي تمارس سلطة المشورة أو التي تجمعت فيها الأنشطة المساعدة^(٣٩). وبكلمة أخرى نجد أن المؤلف يعادل في النهاية بين الثنائيتين: الوظائف المركزية - النشاطات المساعدة من جهة، والوظائف التنفيذية - الوظائف الاستشارية من جهة أخرى، مع ما يكتنف ذلك من غموض واضح. وبذلك تصبح كلمة مركزية = رئيسية = مباشرة = تنفيذية وتصبح كلمة مساعدة = غير مباشرة = استشارية.

وبنفس هذا الاتجاه تكلم سيد محمود الهواري عن فكرة (لاين - ستاف) حيث تحدث عن ثلاثة أشكال للسلطة هي:^(٣٠)

- السلطة التنفيذية Line authority
- السلطة الاستشارية Staff authority
- السلطة الوظيفية Functional authority

والملاحظة الأولى التي نبدىها هنا هي أن الهواري، مثل معظم الكتاب في هذا المجال، يستعمل الاصطلاحين (التنفيذي) والاستشاري لترجمة الاصطلاحين staff و line، ويستعين باللفظ الانجليزي لتوضيح المعنى. ومن ناحية ثانية نرى أن التمييز بين ما يسميه الهواري بالسلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية هو معيار اتخاذ قرارات تحكم تصرفات الآخرين^(٣١).

وفي طبعة جديدة لكتاب آخر لسيد الهواري نجد ادراكا واضحا للطبيعة المعقدة لفكرة (ستاف - لاين) كما نجد مقترحات مفيدة في ترجمة الكلمات وفي تحديد معانيها. فبدل ان يكتفي بترجمة (ستاف) بالمشورة يعطي الهواري للفصل المخصص لهذا الموضوع عنوان: «المستشارون والمعاونون المتخصصون والمساعدون»^(٣٢). ويشير الى غموض الفكرة بالقول:

«ان وحدات المشورة والمعاونة من الكلمات الغامضة والمربكة سواء في اللغة الانجليزية أم في اللغة العربية. ففي اللغة الانجليزية تستخدم كلمة staff ويستخدمها الكثيرون لتعني اشياء كثيرة، كما أنه ليس هناك اتفاق حول معناها»^(٣٣).

وفي القول التالي يصيب سيد الهواري جوهر الحقيقة فيما يتعلق بكلمة staff، فيقول:

«ان كلمة مستشار أو مشورة غير كافية لتعني كلمة staff. ان المشورة تعني الحصول على البيانات التفصيلية والدراسة الكاملة وقد تكون في عمليات متخصصة او في عمليات عامة. ان هؤلاء الاشخاص يقومون بخدمات متخصصة تفسيرية وتنسيقية مساعدة، ولا يمكن القول ان ذلك من اعمال المشورة فقط»^(٣٤).

ان ادراك أن كلمة staff هي اوسع بكثير مما تتضمنه كلمة مشورة هو الأساس في فهم طبيعة هذه الفكرة. والحقيقة ان هذه الملاحظة على بساطتها لم يدركها معظم من كتبوا عن الموضوع بالعربية بشكل خاص. ولمزيد من التوضيح يقول الهواري:

«اننا نستخدم في هذا البحث اصطلاح (المشورة والمعاونة) لتطابق الاصطلاح الانجليزي staff على

٣٩. مرار، الإدارة، ص ١٠٣ - ١١٢

٣٠. سيد محمود الهواري، الإدارة العامة: المبادئ والنظريات، مطبعة الانصاف، بيروت، ١٩٦٤، ص ٧٤.

٣١. المصدر السابق، ص ٧٥.

٣٢. سيد الهواري، التنظيم، الهياكل والسلوكيات والنظم: مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٤٥. وسيسار لهذا المرجع عند وروده ب: سيد الهواري، التنظيم.

٣٣. المصدر السابق، ص ١٥٠

٣٤. المصدر السابق، ص ١٥٠.

أساس أن المعنى السائد لتلك الكلمة يحوي المشورة أي النصح، كما يحوي المعاونة في عملية الإدارة ذاتها»^(٣٥).

وهذه ملاحظة جيدة، والهواري على حق في تسميته للوحدات التي يطلق عليها في اللغة الانجليزية (staff) بأنواع وحدات المشورة والمعاونة^(٣٦). فهو لا يكتفي بتسميتها وحدات مشورة، بل يضيف «المعاونة»، وهذا أكثر دقة من الاكتفاء باصطلاح المشورة. وإذا قارنا اصناف «المشورة والمعاونة» عند الهواري وجدناها أفضل تعبيراً من «اصناف المشورة» التي عبر عنها كتاب آخرون. فالهواري يقترح الاصناف الثلاثة التالية لتقابل مثيلاتها في اللغة الانجليزية^(٣٧):

Personal staff	١ - المعاونون الشخصيون
Specialized staff	٢ - المعاونون المتخصصون
General staff	٣ - المعاونون العامون

ولا شك في أن هذه التعابير أفضل من التعابير التي استعملت في الادب الإداري باللغة العربية، حيث استعملت مستشار لتدل على (staff)، مع ملاحظة أن هذا التصنيف لا يشمل كافة انواع المعاونة في المنظمات.

٤ - الأخطاء الشائعة المرتبطة بالفكرة.

لاحظنا في الصفحات السابقة أن هنالك اختلاطاً وعدم دقة في استعمال اصطلاح (لاين - ستاف) سواء في اللغة الانجليزية أو اللغة العربية، ولاحظنا أيضاً أن الاختلاط يصبح بلبلة عندما نجعل المعيار المميز بين «لاين ستاف» هو معيار استعمال السلطة أو عدم استعمالها، وهذا يتحقق بشكل خاص عندما ستعمل اصطلاح «الأمر - المشورة» للتعبير عن هذه الفكرة في اللغة العربية.

ونود أن نوضح هنا أن الغموض والاختلاط لم يقتصر على الفكرة الثنائية نفسها (لاين - ستاف) بل امتد إلى الأفكار التنظيمية الأخرى التي ترتبط بهما هذه الفكرة - فنحن ننظر لفكره (لاين - ستاف) على أنها قضية من قضايا العملية الكبرى التي نسميها عملية التنظيم. وتواجه عملية التنظيم قضايا متعددة منها قضية (لاين - ستاف)، وتتفاعل هذه القضية مع القضايا والجوانب الأخرى لعملية التنظيم. وفي رأينا أن عدم الدقة في استعمال فكرة (لاين - ستاف) وعدم وضعها في الاطار الصحيح، سواء في منشئها الفكري أو في استعمالاتها العربية، قد أدّى إلى عدة مشاكل فكرية في عملية التنظيم أهمها المشاكل التالية:

أ - أن الحديث عن موضوع (لاين - ستاف) يتم في اطار اهمال هدف المؤسسة، واهمال أن هذا الموضوع هو جزء من عملية التنظيم التي تركز أساساً على الهدف وتقسيمه إلى أنشطة ووظائف ترتبط جميعها نهائياً بالهدف بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر. وإذا نظرنا لهذا الموضوع على أنه جزء من عملية التنظيم سوف يتضح لنا أن هناك أنشطة أو أعمالاً يفرض الهدف وجودها منطقياً من دراسة طبيعة الهدف، وأن هناك أنشطة وأعمالاً نستنبطها من منطق التنظيم نفسه كهيكل لا بد من قيامه لتسهيل عمل الأفراد والجماعات وتعاونهم في تحقيق الهدف المشترك. فالمطلب الأول لحل مشكلة (لاين - ستاف) هو أن نتحدث عنها ضمن مفهوم الهدف/ الأهداف وضمن مفهوم عملية التنظيم.

ب - الخلط بين قضية تقسيم الأنشطة أو الأعمال حسب طبيعتها من جهة وبين قضية تنظيم السلطة في المنظمة من جهة أخرى. إن هاتين قضيتان مهمتان من قضايا التنظيم، ولكن لكل منهما مدلولها الخاص، وهما مستقلتان مع وجود اعتماده متبادلة بينهما. فالقضية الأولى تعني ضرورة أن نقرر

٣٥. سيد الهواري، التنظيم ص ١٥٠.

٣٦. المصدر السابق، ص ١٥٧.

٣٧. المصدر السابق. ص ١٥٧ - ١٦٢.

ما هي الوظائف والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف بشكل مباشر وما هي الوظائف والأنشطة اللازمة للمساعدة على تحقيق الهدف (أي اللازمة لتحقيق الهدف بشكل غير مباشر). ونطبق في معالجة هذه القضية مبدأً وحده الهدف ومبدأً تكامل الهدف ومبدأً الترابط الوثيق بين الهيكل والهدف. أما القضية الثانية فتعني ضرورة اعطاء كل وظيفة ما تحتاجه من: حق اصدار أوامر أو اتخاذ قرارات (سلطة) ليستطيع شاغلها القيام بواجباته. ونطبق في معالجة هذه القضية المبدأ الهرمي أو التدرجي ومبدأ التفويض ومبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية^(٣٨).

ج - ان ترجمة كلمة (ستاف) بمشورة واستعمال ثنائية الأمر - المشورة في هذا المجال أدى الى تعميم صفات الجزء الصغير جدا على الكل الكبير. وتوضيحا لذلك نكرر ما قاله سيد هوارى قبل قليل من أن كلمة مشورة أو مستشار غير كافية لتدل على معنى (staff)، ولا يمكن اعتبار الخدمات المتخصصة اعمال مشورة فقط. ومع ذلك نجد أن الكتاب وقفوا عند كلمة «مشورة» بالمعنى الحرفي الضيق وتوصلوا الى أن أعمال المشورة لا تأمر ولا تتخذ قرارات، وعمموا هذه الصفات على كافة الأعمال التي تندرج تحت عنوان (staff). وهذا أدى الى ارباك دارسي الادارة، فهم يلاحظون من الناحية العملية ان المسؤولين عن أنشطة داعمة مثل الأفراد والمالية والمشتريات يتمتعون بسلطة فعلية قانونية، مع أن بعض كتب الادارة تدعي أن هؤلاء ليس لهم سلطة بتاتا.

اننا لا نشك في أن المشورة عملية من عمليات التنظيم أو نشاط من الأنشطة الضرورية في التنظيم. ولكن يجب أن نفهم المشورة بطريقة «علاقية» ونسبية وليس على أساس أنها قالب جامد نستطيع أن نصنف فيه وظائف معينة أو ادارات معينة، فأما أن تكون وظائف مشورة أو لا تكون. ان فهم المشورة على أنها علاقية يعني أنها تمثل حالة من حالات وظيفة معينة أو علاقة من علاقات تلك الوظيفة، واذن قد تكون الحالات الأخرى أو العلاقات الأخرى لنفس تلك الوظيفة «غير مشورة»، فمثلاً، نجد أن مدير أي ادارة، سواء كانت «ستاف» أو «لاين» قد يكون له علاقة مشورة مع الرئيس الأول أو المدير العام، بينما نجد أن أيًا من هؤلاء المديرين يمارس كافة أنشطة الادارة، وخاصة ممارسة السلطة، فيما يتعلق بعمله وموظفيه.

ان النظرة «العلاقية» والنسبية لا تطبق فقط على مفهوم المشورة، وانما تنطبق أيضاً على الثنائيات الأخرى كالوظائف المباشرة - الوظائف غير المباشرة أو الرئيسية - المساعدة. فاذا كان معيارنا الهدف في كل شيء - كما اسلفنا - ندرك أن من الصعب أن نصنف اعمالاً على أنها «مباشرة» دائماً وبغض النظر عن المؤسسة، وأن نصنف اعمالاً أخرى على أنها غير مباشرة أو تكميلية أو مساعدة، بغض النظر عن المؤسسة وهدفها. فالنشاط الواحد قد يكون رئيسياً أو مباشراً في مؤسسة ما، ومساعداً أو مكمل في مؤسسة أخرى. فمثلاً، نعتبر أن نشاط التدريب أو التعليم نشاط غير مباشر أو نشاط تكميلي في شركة بترول، بينما نعتبره نشاطاً مباشراً في معهد تدريب اداري. وكذلك القول بالنسبة لنشاط المحاسبة، فهو نشاط مساعد أو خدمة مشتركة في معظم المؤسسات، ولكن تقديم المشورة المحاسبية أو اقتراح النظم المحاسبية للعلماء الآخرين يعتبر وظيفة رئيسية أو مباشرة في مؤسسة استشارات ادارية.

ان الكثيرين ممن كتبوا عن موضوع (لاين - ستاف) لا ينكرون هذا المفهوم النسبي العلاقي لهذه الثنائية، ويتضح ذلك من الملاحظة المتكررة لدى معظمهم والتي مؤداها أن من الصعب التمييز الدقيق بين شقي الثنائية، مع ادراكهم أن مشاكل كثيرة تنتج عند التطبيق الفعلي. ولكن معظمهم لا يبرزون هذا الجانب النسبي العلاقي بشكل واضح.

بالإضافة الى ما شرحنا عن المفهوم العلاقي لأطراف ثنائيات (ستاف - لاين)، توجد في المنظمات عادة

٣٨. الإشارة هنا إلى «مبادئ التنظيم» لا يعني بالضرورة أننا نتجاهل ما قاله هيربرت سيمون من أنها «أمثال سائرة» ولا نعني بالضرورة أنها قواعد مطلقة، بل نستعملها كنقاط مرجع واطار تفكير وعمل.

وظيفة «مستشار» مسماة بهذا الاسم. وتكون عادة وظيفة فردية يقوم شاغلها بتقديم الرأي الخبير أو الرأي الفني أو المتخصص إلى المسؤول الذي يرأسه. وفي الواقع أن وصف وظيفة «المشورة» بأنها لا تأمر ولا تمارس السلطة الرسمية ينطبق فقط على امثال هذه الوظائف، وهي محدودة العدد نسبياً، ولا يجوز أن نعمم الصفات المنسوبة لها على الأجهزة الأخرى المسماة (ستاف) والتي يسميها البعض خطأً «أجهزة مشورة»، وهي في الحقيقة أجهزة غير مباشرة أو داعمة أو تكميلية. وإن عدم التمييز بين وظيفة «مستشار» كوظيفة فردية وبين إدارة أو جهاز متخصص في نفس الموضوع كان من الأسباب التي أدت إلى اختلاط الأفكار وعدم الوضوح فعندما يتطور عمل المستشار الفردي أو معاون الفردي إلى إدارة متخصصة في منظمة كبيرة نسبياً، يكون من الخطأ القول أن هذه الإدارة هي إدارة مشورة وإن المسؤول عنها لا يمارس السلطة ولا يصدر قرارات، خاصة عندما ندرك ما للسلطة الوظيفية من وجود في المنظمات الكبرى.

لقد لاحظنا في الصفحات السابقة الخلط بين قضية تقسيم الأنشطة وقضية تنظيم السلطة كقضيتين مستقلتين من قضايا التنظيم. وقد اكتفينا هناك بالتمييز بين القضيتين دون بيان أشكال السلطة التي تمارسها الأجهزة المسماة (staff)، وبشكل خاص الشكل المعروف بالسلطة الوظيفية. ويتلخص الحديث هنا في خطأتين أساسيتين وقع فيهما كثير من الكتاب العرب: الخطأ الأول هو تجاهل أهمية أشكال السلطة التي تمارسها أجهزة المعونة (ستاف) وأثر ذلك في تصنيفها كأجهزة «مشورة»، والخطأ الثاني هو إقران السلطة الوظيفية بالأجهزة المسماة (staff) مع أن السلطة الوظيفية تمارسها أجهزة (staff) كما تمارسها أجهزة (line).

وتصحیحاً لهذين الخطأتين نود أن نوضح أن الأجهزة غير المباشرة أو التكميلية المسماة (staff) تمارس واحداً أو أكثر من أشكال السلطة أو درجات السلطة التالية:

أ - إبداء الرأي أو تقديم المشورة الفنية أو العامة للمدير الأعلى أو المديرين على مستوى أفقي مواز لها. وفي هذه الحالة لا تمارس السلطة ويكون رأيها غير ملزم للجهة طالبة الاستشارة.

وتميل بعض المنظمات لجعل طلب الاستشارة في بعض الأمور إجبارياً، بمعنى أن القانون أو النظام يفرض على متخذ القرار أن يطلب رأي جهات متخصصة، دون أن يكون ملزماً باتباع نصيحتها، ولكن المهم أن يطلب الرأي المختص^(٣٩).

ب - موافقة جهة المعونة أو (ستاف) على القرار، أو بالأحرى المشاركة في اتخاذ القرار. ففي بعض الحالات يفرض القانون أن تشترك الإدارة المتخصصة (ستاف) في مراحل القرار فاما أن توافق أو لا توافق. وإذا لم توافق لا يتم القرار. ومن الأمثلة على ذلك حق المدير المالي في أن يشارك في التوقيع على سندات الصرف أو الشيكات أو حق مدير الأفراد أو مدير المشتريات في أن يكون عضواً في اللجنة التي تعين الأفراد أو اللجنة التي تقرر الشراء. وهذا الشكل من أشكال السلطة يكون له نصوص في القانون أو النظام وليس تفويضاً من الرئيس الأعلى للمنظمة، ولا تمارس السلطة باسم الرئيس الأعلى في هذه الحالة، وإنما بموجب القانون أو النظام.

ج - ممارسة السلطة الرئاسية ضمن الدائرة المختصة. فكل مدير يدير وحدة إدارية سواء كانت (لاين) أو (ستاف) يمارس كافة حقوق الرئيس المباشر بموجب المبدأ الهرمي على مرؤوسيه، ويتضمن ذلك إصدار الأوامر والتوجيهات وتقسيم العمل والإشراف المباشر.

د - ممارسة السلطة الوظيفية: يعرف ويليام نيومان ورفاقه السلطة الوظيفية بأنها حق موظف المعونة إصدار أوامر مباشرة لموظفين تنفيذيين باسمه بدل تقديم توصيات لمديرين تنفيذيين أو لرئيس

٣٩. بشأن هذه النقاط راجع:

William Newman, Charles E. Summer, and E. Kirby Warren, The Process of Management Concepts, Behavior and Practice, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1967, pp. 110-112.

المباشر. وفي هذا الحال لأوامره نفس قوة أوامر التنفيذيين.

ويعرف هارولد كونتز وسيريل أودونيل السلطة الوظيفية بأنها حق مدير أحد التخصصات في أن يقرر العمليات والطرق والسياسات الواجب اتباعها في مجال ذلك التخصص في كافة الفروع التابعة لادارات تنفيذية أو ادارات معونة^(٤٠).

ومن دراستنا لهذين التعريفين وتعاريف أخرى نستخلص التعريف التالي الذي يمثل في رأينا مفهوم السلطة الوظيفية:

السلطة الوظيفية هي حق أعطي لمدير أو لدائرة يخول صاحبه أن يصدر أوامر مباشرة لموظفين في ادارات أخرى غير ادارته، لبتقيديا بعمليات أو طرق أو سياسات أو نماذج محددة تتعلق بممارسة نشاط معين ومن نفس نوع نشاط المدير صاحب السلطة الوظيفية.

ونود أن نؤكد هنا أن السلطة الوظيفية يمكن أن يمارسها مديرو وحدات تنفيذية كما يمارسها مديرو وحدات معونة، ولا تقتصر على مديري وحدات المعونة كما توحى بعض الكتابات. وكما اختلط مفهوم (لاين - ستاف) ببعض الشواثب والتعقيدات، كذلك ارتبط مفهوم السلطة الوظيفية ببعض الأفكار غير الدقيقة. من ذلك مثلا اعتبار أن ما تمارسه الادارات المسماة (ستاف) من حق رفع التوصيات الى المدير هو شكل من اشكال السلطة الوظيفية ويعبر بعض الكتاب عن ذلك في الخريطة التنظيمية بوصل مدير المعونة (مثل المدير المالي أو مدير التخطيط) بالمدير العام بخط متقطع بدل خط غير متقطع^(٤١). ويكمن الخطأ في هذا التصور في أن مدير المعونة هو مرسوم للمدير العام والعلاقة التي تربطهما هي علاقة هرمية حسب المبدأ التدريجي، ولذلك فمن الخطأ أن يعبر عن هذه العلاقة بخط متقطع. ومن الأخطاء الأخرى في هذا المجال اعتبار أن سلطة المشورة تتجه إلى أعلا^(٤٢)، وهذا خطأ غير مقبول، لأن من يقدم توصية إلى أعلا ولا يملك تنفيذها لا يملك سلطة، ولا يجوز أن نقول أن السلطة تتجه لأعلى لأن هذا يناقض المبدأ التدريجي.

والذي نريد أن نخلص اليه من هذا التحليل هو أن الاجهزة المسماة (ستاف) تمارس اشكالا مختلفة من السلطة وتتشابه الى حد كبير مع الاجهزة المسماة (لاين) أو أجهزة تنفيذية، خاصة اذا كنا نتكلم عن اجهزة أو ادارات كبيرة وليس عن وظيفة فردية محدودة.

٥ - الاطار المناسب للتفكير

لاحظنا في الصفحات السابقة مدى الاختلاط وعدم الدقة في استعمال ثنائية (لاين - ستاف) وما يقابلها في اللغة العربية باستعمال ثنائية (الأمر - المشورة). وفي رأينا أن السبب الرئيسي للغموض هو عدم تحديد المعيار الذي تعتمد عليه هذه الثنائيات من الأفكار. وقد وجدنا من خلال التحليل أن هناك ثلاثة معايير مستعملة في الادب الاداري، بعضها بشكل واضح وبعضها بشكل مضمن. وهذه المعايير هي التي أدت الى نشوء الثنائيات المشار اليها في اعلاه. والمعايير الثلاثة هي:

أ - علاقة النشاط بهدف المؤسسة.

ب - علاقة النشاط بمدى ممارسة السلطة.

ج - علاقة النشاط بنشاط آخر.

فالمعيار الأول يعتمد على علاقة النشاط بهدف المؤسسة. وحسب هذا المعيار يمكن تقسيم أنشطة المؤسسة الى نوعين: أنشطة تخدم الهدف بشكل مباشر ونسُميها أنشطة أو وظائف مباشرة أو موضوعية

لأنها ترتبط مباشرة بالموضوع أو الهدف، وأنشطة تخدم الهدف بشكل غير مباشر ونسميها أنشطة أو وظائف غير مباشرة أو أنشطة مساعدة أو أنشطة تكميلية. فهذا التمييز يركز على الهدف وعلاقة الأنشطة به. والمعيار الثاني يعتمد على علاقة النشاط بمدى ممارسة السلطة والثباتية المستعملة في هذا المجال هي «الأمر - المشورة» أو «التنفيذ - المشورة». وقد لاحظنا أن من الشائع لدى الكثيرين من الكتاب استعمال ثنائية «الأمر - المشورة» أو «التنفيذ - المشورة» بنفس المعنى الذي تستعمل به ثنائية «المباشر - غير المباشر»، أو «التنفيذ - المشورة» بنفس المعنى الذي تستعمل به ثنائية «المباشر - غير المباشرة»، حيث ينسحب اصطلاح «الأمر» أو «التنفيذ» على الوظائف المباشرة واصطلاح «المشورة» على الوظائف غير المباشرة أو التكميلية. ولكن هذا الاستعمال غير دقيق، وربما يعتبر استعمالا خاطئاً، لأننا نجد كثيراً من الوظائف التي تعتبر تكميلية أو غير مباشرة تمارس سلطة فعلية على وظائف أخرى وتتمتع بالمظاهر المختلفة للسلطة واتخاذ القرار.

أما المعيار الثالث فيقسم أعمال المؤسسة إلى أعمال تنفيذية وأعمال خدمات أو أعمال مساعدة. فالأعمال التنفيذية عادة هي الأعمال التي ترتبط بتحقيق هدف المنشأة بشكل مباشر، أما أعمال الخدمات أو الأعمال المساعدة فهي التي تقدم خدمات أو مساعدات للادارات التنفيذية. وبذلك نرى هنا أن هذه الثنائية تنتهي بمعادلتها بثنائية الوظائف المباشرة - الوظائف غير المباشرة.

بالإضافة إلى هذه المعايير الثلاثة، نجد أن هنالك خطأ شائعاً باعتبار أن الوظائف الفنية أو التخصصية أو العلمية هي وظائف (ستاف)، وأن ما عداها (الوظائف الادارية) هي وظائف (لاين). والحقيقة أننا نجد أن هذا المفهوم هو مفهوم خاطئ، سواء طبقنا المعيار الأول (العلاقة بالهدف أو المعيار الثاني (استعمال السلطة) أو المعيار الثالث. وإذا ما رجعنا إلى ما ذكرناه قبل قليل عن النظرة النسبية والعلاقية في مفهوم (لاين - ستاف) نجد أنه لا مبرر لاعتبار الوظائف العلمية والفنية هي وظائف (ستاف) دائماً. وليس ادل على ذلك من الوظائف العلمية في الجامعات ومؤسسات البحث العلمي، حيث تعتبر هذه الوظائف هي الوظائف المباشرة أي التي تحقق الهدف بشكل مباشر، ولذلك فهي ليست وظائف (ستاف). وكذلك القول بالنسبة لمعيار السلطة ومعيار علاقة الوظيفة بوظيفة أخرى.

وفي محاولة للتخفيف من هذا الغموض، فأنا نقترح الصيغة التالية التي نعتبرها تصفية للثنائيات المختلفة، كما أنها أفضل من حيث الوضوح وإمكانية التطبيق. وتنص الصيغة المقترحة على أن التقسيم الرئيسي لأعمال أي منشأة يجب أن يعتمد على علاقة النشاط أو العمل بهدف المشروع، فتقسم الأنشطة إلى أنشطة مباشرة (تحقق الهدف بشكل مباشر)، وأنشطة غير مباشرة أو تكميلية (تساعد على تحقيق الهدف بشكل غير مباشر). وتقسم الأنشطة غير المباشرة أو التكميلية إلى نوعين فرعيين: أنشطة خدمات (أو أنشطة مساعدة) وأنشطة مشورة. وأخيراً، تقسم أنشطة المشورة إلى نوعين: مشورة عامة ومشورة فنية. وفيما يلي إيجاز للإطار المقترح:

تقسم الأنشطة في المنظمة إلى نوعين رئيسيين:

أ - أنشطة مباشرة (تحقق الهدف مباشرة)

ب - أنشطة غير مباشرة أو تكميلية (تساعد على تحقيق الهدف بشكل غير مباشر).

١ - أنشطة مساعدة أو أنشطة خدمات.

٢ - أنشطة مشورة.

١/١ مشورة عامة.

٢/١ مشورة فنية.

وإذا أردنا أن نعرف كيف نميز الأنشطة المباشرة والأنشطة غير المباشرة فالمعيار هو الهدف: فكل نشاط تفرضه طبيعة الهدف هو نشاط مباشر، وكل نشاط ليس اشتقاقاً منطقياً من الهدف وإنما تقتضيه طبيعة العمل التنظيمي أو المنطق التنظيمي هو نشاط غير مباشر أو تكميلي، أي يكمل تحقيق الهدف. وبهذا

المعيار يمكن أن نتحدث عن أنشطة مباشرة أو غير مباشرة كما نتحدث عن ادارات مباشرة وادارات غير مباشرة. ونقصد بالمنطق التنظيمي هنا المقتضيات التي تفرضها طبيعة التنظيم كهيكل متكامل لا بد من قيامه لتسهيل عمل الأفراد والجماعات لتحقيق الهدف المشترك. ومن أهم هذه المقتضيات ضرورات التنسيق والرقابة والخدمات الداخلية والخدمات المشتركة. وكذلك ضرورات مؤسسية المشورة وكلها تعتمد على حقيقة انسانية أساسية هي محدودية امكانيات المدير كإنسان، أي أن المنطق التنظيمي كهيكل يقتضي وجود وظائف أو أنشطة أو ادارات كاملة تقوم بمهام التنسيق والرقابة والخدمات الداخلية والمشاركة والتفكير والمشورة. واذن نعتبر كل نشاط يقع ضمن هذه المجموعة نشاطا غير مباشر.

أن تحديدنا للهدف كمعيار للتفريق بين الأنشطة قد يثير تساؤلات حول جدوى هذا المعيار على ضوء عدم وضوح الاهداف في المنظمة عموما وامكانية عدم تحديدها بوضوح، وعلى ضوء تعددية الاهداف واحتمال تعارضها احيانا. وبالرغم من أن هذه مشكلات يجب أن تواجه في الواقع، فإنها أبسط بكثير من المشكلات التي نواجهها لو اتبعنا أيا من المعيارين الآخرين وهما معيار استعمال السلطة ومعيار علاقة النشاط بنشاط آخر. فمهما تعددت الاهداف أو تعارضت للمؤسسة الواحدة يبقى من السهل نسبيا معرفة أن الأنشطة التي تخدم جزءاً من تلك الاهداف بشكل مباشر هي أنشطة مباشرة، وغيرها هي أنشطة غير مباشرة أو تكميلية.

ويبقى بعد ذلك تحديد المقصود من «أنشطة المشورة». ونود أن نؤكد هنا على ضرورة قصر مشورة على المعنى الضيق والمحدد لكلمة مشورة، وليس المعنى الواسع الشائع الذي يشمل كافة الأنشطة غير المباشرة. وبكلمة أخرى يقتصر استعمال اصطلاح المشورة على تلك الحالات التي تكون مهمة الشخص فيها تقديم الآراء أو الافكار أو المقترحات أو التوصيات. وهذا يحدث في الحالتين التاليتين، كما اسلفنا سابقا:

عندما يقوم احد الأشخاص بوظيفة «مستشار» كوظيفة فردية ويقتصر تحديد مهماته على تقديم الرأي والنصح.

عندما يقوم احد المديرين (سواء في دائرة مباشرة أو في دائرة غير مباشرة) بتقديم الرأي أو المشورة لمدير اعلا منه أو لمدير في مستوى مواز له. ومن الواضح ان نشاط المشورة هنا لا يمثل الا جزءاً يسيراً من عمل المدير الذي يقدم المشورة، كما أن من الخطأ وصف ادارته بأنها «ادارة مشورة» لمجرد انه يقدم الرأي كجزء يسير من مهماته. ونكرر هنا ما ذكرناه سابقا من أن مبدأ النسبية «والعلاقية» مهم جدا في تحديد نوع النشاط أو الوظيفة أو الادارة.

ومن النتائج الهامة للتقسيم الذي عرضناه انه لا بد من اعادة النظر في المصطلحات المستعملة بما يتلاءم مع الاطار المنطقي المطروح:

أ - يطرح جانباً اصطلاح الأمر - المشورة ولا يستعمل كمترادف لفكرة (لاين - ستاف) او كمترادف لفكره مباشرة - غير مباشرة. كما يجب أن لا يكون التمييز بين مباشرة وغير مباشرة على اساس استعمال السلطة. ويبقى استعمال اصطلاح «مشورة» مناسباً لعلاقات المشورة المحددة التي اشرنا اليها قبل قليل.

ب - يطرح جانباً كذلك اصطلاحات لا تؤدي المعنى المقصود وتزيد من الغموض، وبشكل خاص اصطلاح أنشطة رئيسية وأنشطة ثانوية، واصطلاح أنشطة مركزية وأنشطة فرعية. فالاصطلاح الأول يوحي بان هنالك أنشطة مهمة (رئيسية) وأنشطة غير مهمة (ثانوية)، والاصطلاح الثاني لا يلائم موضوع (لاين - ستاف) بل ينطبق جزئياً على مفهوم المركزية - اللامركزية ويجب تجنبه في مجال الحديث عن أنواع الأنشطة. وكذلك نقترح أن اصطلاح تنفيذي - استشاري غير دقيق لان كلمة «تنفيذي» تعني عدة اشياء لعدة اشخاص، فهي تعني الأنشطة الرئيسية، او القريبة من الناس او القريبة من خط الانتاج او الأنشطة ذات المسؤوليات العليا او الأنشطة غير الاستشارية. ولذلك نحذب عدم

استعمالها في مجال التمييز بين أنواع الأنشطة.

بالإضافة للنتائج المذكورة نرى أن الاطار المقترح للتمييز بين الأنشطة له فوائد ومضامين علمية هامة، نلخصها بالنقاط التالية:

أ - ان استعمال الهدف كمعيار للتمييز وبالتحديدات التي اوضحناها يؤدي الى التقليل من الغموض وتجنب الفوضى في استعمال المصطلحات، وتجنب كثير من المشاكل القديمة التي هي عبارة عن تعميم صفات جزء يسير (المشورة).

ب - مع تأكيدنا على أن كلا من الأنشطة المباشرة والأنشطة غير المباشرة مهمة لتحقيق الهدف ولا يمكن الاستغناء عن الأنشطة غير المباشرة، لكننا نلاحظ أن ربط الوظائف والأنشطة بالهدف له مضامين ونتائج عملية بالنسبة لنمو التنظيم او انكماشه وبالنسبة لعملية التوظيف. وتوضيحا لذلك نذكر المضامين التالية:

ب/١ ان ربط الوظائف والأنشطة بالاهداف يؤثر على اتجاهات التوظيف لدى نمو التنظيم ولدى انكماشه. فبعد وصول درجة معينة من الاستقرار في المنظمة يصبح نمو الوظائف التكميلية بنسبة اعلا من نمو الوظائف المباشرة وذلك تمشيا مع درجة النضج التنظيمي وحسب مضمون قانون ياركنسون^(١٣). وبالمقابل، ففي حالات الانكماش تتجه المنظمات الى الاستغناء عن الوظائف التكميلية او غير المباشرة بدرجة اكثر من الوظائف المباشرة.

ب/٢ ان ربط الأنشطة بالاهداف يؤثر على طرق الجذب ونظم الحوافز وعلى توزيع العوائد في المنظمة. فلا مبرر لوجود اي منظمة ان لم تستطيع جذب الاشخاص الذين يؤدون الوظائف المباشرة بدرجة رئيسية وحفزهم والمحافظة عليهم. وكذلك أن العوائد الاضافية مثل مشاريع الاسكان والبعثات والدورات التدريبية والنوادي الاجتماعية يجب أن تأخذ بالحسبان الاهمية النسبية للوظائف المباشرة. واخيرا فان نظم المشاركة المتبعة ايضا تتأثر بمفهوم الوظائف المباشرة والوظائف غير المباشرة، وخاصة في الحالات التي تحتاج قرارات تتعلق بمستقبل المنظمة واتجاهها العام.

ب/٣ ان ربط الأنشطة بالاهداف يساعد على منع تحول المنظمة عن اهدافها بحيث لا يتم التوسع الا في الأنشطة التي يدكّل منطق الهدف او منطق التنظيم المرتبط بالهدف على ضرورة وجودها. وبشكل خاص يساعد ربط الأنشطة بالاهداف على منع طغيان الأنشطة غير المباشرة على الأنشطة المباشرة.

خلاصة:

كان الهدف من هذه الدراسة محاولة تحليل ثنائية الامر - المشورة كما وردت في الفكر الاداري باللغة الانجليزية واللغة العربية. وقد اوضحنا ان الفكرة في اللغة العربية هي ترجمة لفكرة (Line-staff) وبيننا ان تحديد الفكرة باللغة الانجليزية اصلا كان غير دقيق، وزادت الترجمة الى العربية من هذا الغموض بمعادلة الامر - المشورة بفكرة (Line-Staff). وقد عرضنا لبعض نماذج الكتابات عن الفكرة محاولين اظهار الغموض والتناقض، مما جعلنا نقترح ان تكون علاقة النشاط بهدف المؤسسة هي الاساس في تصنيف الأنشطة. ونتيجة لذلك اقترحنا ان تستعمل ثنائية الأنشطة المباشرة - الأنشطة غير المباشرة بدل الامر - المشورة، وأن يقتصر استعمال اصطلاح «المشورة» فقط على تلك الحالات التي يدكّل عليها هذا المعنى، اي في الحالات التي يقتصر عمل الموظف على تقديم المشورة. وهذا يتفق مع ما اثبتناه من ان كلمة (ستاف) هي اعم واشمل من كلمة (مشورة)، وأخيرا اظهرنا الفوائد المترتبة على اتباع الاطار المقترح. ونرجو أن تكون هذه الدراسة بداية لاعادة التفكير في كثير من المصطلحات التي نقلها دون تمحيص مع أنها تؤدي الى كثير من الخلط والتشويش في الفكر الاداري وفي دراسة الادارة بشكل عام.